

**PRIMEROS RESULTADOS DEL DEBATE
SOBRE EL FUTURO DE EUROPA:
ENTRE LA PROFUNDIZACIÓN Y LA REFUNDACIÓN
(2000-2002)**

Francisco Aldecoa Luzarraga

Documento de trabajo/Working paper 2002/09

5 de noviembre de 2002

Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet. En la actualidad es Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

Editor: Real Instituto El Cano
Coordinador: Pilar Tena
Depósito Legal: M 26134-2002

ÍNDICE

1. Introducción: la mutación de la Comunidad Europea en Unión como antecedente al debate (1980-2000).
2. De la Confederación a la Federación: la propuesta de Fischer.
3. La paradoja de la Declaración 23 sobre el futuro de Europa: vigencia política y no jurídica.
4. La primera concreción audaz del nuevo debate: la Declaración de Laeken.
5. Razones del cambio cualitativo del debate.
6. La novedad del método de la Convención.
7. Un híbrido entre Conferencia Intergubernamental y Parlamento Constituyente: la Convención Europea.
8. El esqueleto de Tratado de formulación federal: primeros consensos y divergencias pendientes.
9. La política exterior en el debate sobre el futuro de Europa.
10. Conclusiones: calendario y perspectivas de resultados del debate sobre el futuro de Europa.

Resumen

La noticia es que el 28 de octubre pasado se ha presentado un proyecto de Constitución para Europa en el seno de la Convención Europea. Este documento de trabajo trata de explicar el proceso que ha conducido a esta sorprendente propuesta, fruto del debate sobre el futuro de Europa, así como las implicaciones y consecuencias que puedan derivarse de ella para la política europea.

El debate sobre el futuro de Europa se desencadena en la primavera del año 2000, en plena Conferencia Intergubernamental, como consecuencia de un sonado discurso del Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fischer. En él proclama la necesidad de llevar a cabo una amplia reflexión política sobre la finalidad y el futuro de la construcción europea. No tardan en contestarle los principales líderes políticos de los Estados miembros y las instituciones europeas, cada uno de ellos exponiendo su visión de los retos y anticipando posibles soluciones. El debate había quedado abierto.

En diciembre, la Cumbre Europea de Niza, a la vez que acuerda el Tratado de su nombre, decide incluir en él una Declaración, la número 23, sobre el futuro de Europa. Esta reconoce la necesidad de abordar una profunda reforma de la Unión Europea, que habrá de ser preparada por medio de un amplio debate abierto a toda la ciudadanía, que deberán promover Estados e instituciones europeas. Un año después, la Declaración de Laeken de diciembre de 2001 supone la primera concreción audaz del nuevo debate. Por medio de un lenguaje innovador examina los retos con los que se encuentra la Unión, y las posibles reformas para enfrentarlos, lo que plantea a través de unas sesenta y cinco preguntas. Encarga, igualmente, la preparación de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental a una Convención similar a la que redactó la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La Convención Europea, que reúne a representantes de todas las legitimidades europeas, se encuentra en un momento clave de su labor, en que ya comienzan a alcanzarse los primeros consensos y a manifestarse divergencias de peso entre federalistas e intergubernamentalistas. La posibilidad de éxito de la Convención reside en que sea capaz de consensuar un texto de Tratado constitucional. Como un primer paso se ha presentado un esqueleto de Tratado, al que ahora habrá que poner la carne, a medida que los trabajos de la Convención avancen. El Anteproyecto de Tratado constitucional parece un buen punto de partida, con un importante componente federal. Pone de manifiesto que el método de Convención funciona, permite un debate democrático, abierto y en contacto con la sociedad civil, que es capaz de obtener resultados.

PRIMEROS RESULTADOS DEL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA: ENTRE LA PROFUNDIZACIÓN Y LA REFUNDACIÓN (2000-2002)

Francisco Aldecoa Luzarraga

1. Introducción: la mutación de la Comunidad Europea en Unión como antecedente al debate (1980-2000).

La Unión Europea vive, en la actualidad, una de las etapas más intensas en su corta vida. Por una parte, se prepara para acoger en el 2004 a diez estados miembros más, por otra, se encuentra en un proceso de debate sobre su futuro, debate en gran medida nuevo y de profundo calado. El debate sobre el futuro de Europa es una relectura que está presente en la Comunidad Europea a partir de los años 80, causada por la primera elección directa del Parlamento Europeo en 1979. Ese debate dará lugar a las primeras propuestas de mutación recogidas en el Proyecto de Tratado de Spinelli y cristalizará en el conjunto de reformas de los Tratados hasta Niza¹. El debate cristalizará, tras la reflexión de la Convención Europea, en la adopción de un Tratado constitucional, que ha de ser capaz de permitir el funcionamiento y la eficacia de una Unión de veintiocho Estados miembros.

¿Por qué presenta una gran relevancia el debate actual? ¿En qué continúa el debate tradicional y en qué es nuevo? ¿Será fructífero o un debate más sin resultados? En poco más de dos años, el debate en torno al proyecto europeo ha experimentado un enorme desarrollo y ha conseguido que se plantee en términos distintos a los anteriores, produciéndose un verdadero salto cualitativo. Sin embargo, no existe esta percepción por parte de la mayoría de la opinión pública, sobre todo, entre nosotros. El debate ha cambiado respecto al alcance del modelo, el método para reformarlo e incluso su espectro, abandonando las pequeñas revisiones para enfrentar una reforma global y nuclear². En este sentido, es un primer resultado que se acepte una Constitución para Europa, aunque sea bajo el nombre de Tratado constitucional y tenga distinto alcance y significado para unos y otros.

Otra novedad muy significativa del presente debate es que ya no queda circunscrito exclusivamente a los políticos, intelectuales y agentes sociales sino que se abre al conjunto de la sociedad europea a través de un nuevo método, la Convención Europea. El proyecto europeo encuentra sus antecedentes en la filosofía clásica post-renacentista, y se concreta en un debate específico a partir de la Primera Guerra Mundial entre élites e intelectuales que formulan propuestas teóricas³. Con la Segunda Guerra Mundial el proyecto de unidad europea se democratizará, tomando parte en él no sólo intelectuales sino también los partidos políticos y las clases

1. He examinado el proceso de mutación de una Comunidad Europea de naturaleza económica en una Unión Europea de naturaleza política, mutación aún incompleta, en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002), Madrid, Tecnos, 2002.

2. He venido examinando en la prensa, a través de colaboraciones semanales con la revista La Clave a lo largo de 2001 y 2002, muchos de los aspectos del debate sobre el futuro de Europa, especialmente en los números 36, 39, 40, 46, 47, 61, 72, 74, 80 y 82.

3. En relación a los antecedentes del proyecto europeo, véase: Antonio TRUYOL y SERRA, La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979), Madrid, Tecnos, 1999.

sociales. Se transforma en un debate político que se va a incorporar a los programas electorales y cristalizará en los Tratados que dieron vida a las Comunidades Europeas. Posiblemente la evolución se completa con el debate actual en que se da un paso más con la participación de la sociedad civil y la posibilidad de su constitucionalización, en un momento donde, además, se produce la unificación europea.

Indudablemente se mantiene en nuestros días el debate entre federalistas e intergubernamentalistas, que se caracteriza porque los primeros ponen el horizonte en la consecución de una verdadera federación europea mientras que los segundos defienden la cooperación entre Estados soberanos según fórmulas confederales. La construcción europea, tal y como la conocemos hoy, es un sincretismo de ambos extremos, como demuestra la estructura de pilares del Tratado de la Unión Europea. Desde un punto de vista teórico, se han ideado fórmulas que combinan ambos extremos como es el “federalismo Intergubernamental” de Croisat y Quermonne o la Federación de Estados-Nación de Jacques Delors⁴. El Anteproyecto de Tratado constitucional presentado por el Presidium a la Convención el 28 de octubre pasado en conjunto puede considerarse igualmente el producto de un sincretismo entre federalismo e intergubernamentalismo, aunque, en algunos aspectos resultará necesario optar por una fórmula u otra.

Los interrogantes que se plantean a estas alturas del desarrollo de los trabajos de la Convención versan básicamente sobre el alcance de los resultados, ya que se empieza a visualizar, por vez primera, por una parte de la doctrina especializada, -entre la que me encuentro-, que dará frutos. Por ello la incógnita, ahora, reside en si el Tratado constitucional va a tener más de Tratado (más intergubernamentalismo) o más de Constitución (más federalismo). Si va a desarrollar el modelo existente o va a instaurar uno nuevo, es decir, si se va a acordar una profundización del actual modelo o se va a proceder a una refundación del sistema sobre unas bases distintas. En todo caso, partimos de la premisa de que, al menos, habrá algo de profundización, cuyo alcance es lo que se discute, lo cual es un gran avance, dado que no se cuestiona lo alcanzado.

2. De la Confederación a la Federación: la propuesta de Fischer.

El comienzo del nuevo debate sobre el futuro de Europa puede fecharse en la primavera del año 2000, tras el discurso del Ministro de Exteriores alemán, Joschka Fischer, “De la Confederación a la Federación: reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea”, en la Universidad Humboldt de Berlín⁵. En aquel momento la Conferencia Intergubernamental de 2000, que habría de concluir en el Tratado de Niza, se hallaba en pleno trabajo. Su agenda había quedado limitada a escasas cuestiones, las estrictamente necesarias para proceder a la ampliación, percibidas generalmente como excesivamente restringidas. Sobre todo quedaba en el aire la necesidad de una reforma de conjunto, que no se quería llevar a cabo en este momento por la necesidad de una Conferencia Intergubernamental rápida, que finalizara en diciembre de 2000, a fin de no retrasar aún más los plazos de la ampliación.

Paralelamente, al mismo tiempo, la Convención encargada de la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea también se encontraba en plena actividad. Ya

4. Véase al respecto Maurice CROISAT y Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999.

5. Joschka FISCHER, “De la Confederación a la Federación: reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea”, Universidad Humboldt de Berlín, 12 de mayo de 2000, en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea... Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, op. cit., pp. 774-778.

entonces, políticos y analistas intuían que la redacción de tal Carta llevaba en sí un germen no despreciable de constitucionalización de la construcción europea, a lo que el tiempo parece haberles dado la razón⁶. Por tanto, cuando Fischer propone una reflexión amplia sobre la finalidad y el alcance de la Unión Europea, ésta se encontraba inmersa en dos procesos políticos de naturaleza constitucional que se desarrollaban en paralelo.

En este contexto, el 12 de mayo de 2000, en vísperas de una Cumbre franco-alemana, el ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fischer, intervenía en la Universidad Humboldt de Berlín, exponiendo una visión para el futuro de Europa de carácter federal. Aunque Fischer insistiera en que su reflexión era puramente personal, a nadie se le escapó en aquel momento la trascendencia de que tal iniciativa partiera de un miembro del Gobierno alemán, su Ministro de exteriores “verde”, representante de una coalición política nueva, por lo que obtuvo una amplia repercusión mediática. En su propuesta, Fischer recoge las ideas básicas de la tradición política alemana respecto a Europa en su triple procedencia democristiana, socialdemócrata y liberal, aunque con renovada audacia.

El discurso de Fischer, ante todo, planteaba la necesidad de una reflexión sobre el proyecto definitivo de la construcción europea, lo que habría de hacerse antes de que la Unión enfrentase la gran ampliación, esto es, antes de 2010. Defiende una profunda reforma que conduzca a un sistema político europeo más transparente, más democrático y menos burocratizado, dotado de instituciones federales fuertes, todo lo cual ha de recogerse en un Tratado constitucional. Fischer considera esencial la creación de una Europa federal fuerte, constituida por Estados-nación, donde queden claramente establecidas las competencias que pertenecen a la Unión y a los Estados. Sólo así podrá lograrse, a su juicio, una verdadera Unión de Estados y ciudadanos.

Fischer propone una renovada arquitectura institucional para la nueva Unión federal, fiel a las tesis defendidas tradicionalmente desde Alemania. Propone la creación de un Parlamento Europeo compuesto de dos cámaras y que represente igualmente a la Europa de los Estados-nación como a la de los ciudadanos. El Gobierno de la Unión podría conformarse según dos opciones: o bien, desarrollar el actual Consejo Europeo en un gobierno europeo, que quedaría así compuesto por miembros de los Gobiernos nacionales, o bien, ser confiado a la Comisión Europea, dirigida por un Presidente elegido directamente y con amplios poderes ejecutivos.

Considera que hoy ya no resulta válido el método Monnet para proseguir con la integración, cifra en tres los desafíos institucionales a los que se enfrenta Europa: resolver el déficit democrático y establecer una división de competencias transparente, tanto entre la Unión, los Estados-nación y sus entes regionales como entre las instituciones. Se necesita un Tratado Constituyente que delimite claramente qué es lo que ha de ser regulado en el nivel europeo y qué en el nacional, teniendo en cuenta que lo deseable es una Federación Europea exigua, pero capaz de actuar, ya completamente soberana, basada en Estados-nación, que desarrolle sólo las competencias nucleares.

6. Resolución del Parlamento Europeo sobre la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 16 de marzo de 2000, (A5-0064/2000) en: <http://www.europarl.eu.int>; Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, “Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario de la Unión Europea*, n° 9, enero/junio 2001, pp. 7-26; Koen LENAERTS y Eddy DE SMIJTER, “A ‘Bill of Rights’ for the European Union”, *Common Market Law Review*, n° 38, 2001, pp. 273-300; Joseph H. H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 102.

Por último, Fischer se pregunta qué hacer para dar respuesta al doble desafío ampliación-profundización. Una Unión ampliada y más heterogénea, puede verse paralizada por los Estados que no deseen o, no puedan, proseguir con la Federación. Un paso intermedio a medio camino de la integración política sería la formación de un centro de gravedad, por un grupo de Estados que concluiría un nuevo Tratado marco europeo, el núcleo de una Constitución de la Federación. Según este Tratado, la Federación desarrollaría sus propias instituciones: un Gobierno que dentro de la Unión Europea debería hablar con una sola voz en nombre de los integrantes del centro de gravedad, en tantas materias como sea posible, así como un Parlamento fuerte y un Presidente elegido directamente. Este centro de gravedad tendría que ser la vanguardia de la integración política y debería comprender desde el inicio todos los elementos de la futura Federación. El último paso sería la terminación de la integración en una Federación Europea.

Un mes más tarde, el Presidente Chirac intervenía ante el Bundestag alemán detallando su propio proyecto para la Europa del siglo XXI en un discurso titulado significativamente “Nuestra Europa”⁷. El Presidente francés recogía el guante lanzado por Fischer exponiendo su propio modelo de Europa del futuro, en el que ponía el acento en los Estados, proponiendo una Federación de Estados frente a la Federación Europea de los alemanes. Además, sugirió que, tras la Conferencia Intergubernamental del 2000 que se desarrollaba durante aquellos meses, se abriera una gran etapa de reflexión sobre el futuro de la Unión, que podría conducir a una refundación del proyecto europeo.

Consideraba que esa reflexión debía versar sobre cuestiones como la simplificación de los Tratados para hacerlos comprensibles a la ciudadanía, el reparto de competencias, las fronteras de la Unión, la incorporación de la Carta de Derechos, etc. Este debate, a su juicio, debía desarrollarse con la mayor participación posible de gobiernos, ciudadanos, Parlamentos nacionales, instituciones europeas y países candidatos. El producto de esta reflexión quedaría plasmado en una Constitución, sobre la cual los ciudadanos europeos estarían llamados a pronunciarse.

Unos días después, Schroeder y Amato desarrollaban algunas de las propuestas de Fischer, seguidos en los meses siguientes por las visiones de Ciampi, Blair y Aznar y otros políticos e intelectuales europeos⁸. En definitiva, un debate político distinto, más audaz, había sido abierto. Debate que implicaba la confrontación doctrinal de las distintas construcciones de Europa. La presidencia francesa presentó formalmente a sus socios la propuesta de Chirac de celebrar un debate amplio y abierto sobre el futuro y la finalidad de Europa, lo que quedó plasmado en la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza. De esta manera se pasaba del plano de los discursos políticos a plantear una verdadera agenda política de debate y reforma constitucional.

Los distintos discursos de los políticos europeos sobre el futuro de la Unión a lo largo del 2000 tienen la virtud de no quedar deshilvanados sino que lanzan un verdadero debate público sobre la necesidad de reflexionar sobre el futuro de la construcción europea una vez que el

7. Jacques CHIRAC, “Nuestra Europa”, Discurso ante el Bundestag, 27 de junio de 2000, en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea... Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, op. cit., pp. 782-784.

8. Gerhard SCHRÖDER y Giuliano AMATO, “We are serious about the future of Europe”, *Zeitgeschehen*, n° 220, 21 de septiembre de 2000, p. 16; Carlo Azeglio CIAMPI, Discurso de aceptación del Doctorado Honoris Causa, Universidad de Leipzig, 6 de julio de 2000; Tony BLAIR, Discurso en la Bolsa de Polonia, 6 de octubre de 2000, en: <http://www.number-10.gov.uk>; José María AZNAR, Conferencia en el Instituto francés de Relaciones Internacionales, 26 de septiembre de 2000, en: <http://www.la-moncloa.es>.

método de los padres fundadores aparece sobrepasado por los acontecimientos. Se trata de una discusión verdaderamente fructífera, no tanto porque haya alumbrado un nuevo modelo sino porque ha permitido identificar la auténtica dimensión de esta necesidad y ha cristalizado en una agenda política: la Declaración 23 anexa al Tratado de Niza.

3. La paradoja de la Declaración 23 sobre el futuro de Europa: vigencia política y no jurídica.

El Tratado de Niza aún antes de nacer, y aunque nazca muerto, tiene el efecto de ser el desencadenante del proceso constituyente. La paradoja de la Declaración 23 estriba en que, en su momento, muchos lamentaron la no inclusión en la agenda de la Conferencia Intergubernamental de 2000 del debate y la reforma de conjunto que proponía Fischer. En las prisas por terminar esa Conferencia en diciembre se optó por la programación política de la Declaración 23. Lo que en un principio fue fuente de decepción para muchos, ha demostrado ser más eficaz. Precisamente, la no eficacia jurídica de una declaración, permitió que fuera más audaz, ya que no estaba sujeta a ratificación junto con el Tratado a la que se adhiere, por lo que pudo ser aplicada incluso sin la vigencia del Tratado de Niza.

El Tratado de Niza consolida la Unión, ya que permite la ampliación, e inicia el proceso constituyente con la Declaración 23 relativa al futuro de la Unión⁹. La misma Declaración 23 es considerada por el Parlamento Europeo como un reconocimiento implícito por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno del agotamiento del método diplomático de revisión de los Tratados para adoptar las reformas que necesita la Unión¹⁰.

La Declaración 23 prevé el inicio de un debate amplio y abierto sobre el futuro de Europa que cristalizará en una nueva Conferencia Intergubernamental de reforma en el 2004. A nuestro juicio, inicia una mutación de naturaleza constitucional, dado que plantea un debate sobre cuestiones relativas a las bases mismas del sistema político de la Unión y refleja el proceso político en marcha hacia una unión política a escala del continente¹¹.

En esta peculiar reforma anunciada, se ha previsto un debate abierto a todos los sectores políticos, económicos, académicos y sociales europeos, a la sociedad civil en general y a los Estados candidatos a lo largo de 2001. En diciembre de ese año el Consejo Europeo habría de adoptar una decisión sobre la continuación del proceso de preparación de la reforma. Las cuestiones que la Declaración fija para ser objeto de examen son las siguientes: la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros conforme al principio de subsidiariedad, el estatuto de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea proclamada en Niza en diciembre de 2000, la simplificación de los Tratados y el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura institucional de la Unión. Este listado no es, en absoluto, *numerus clausus* dado que deja abierta la posibilidad de estudiar cualquier otra materia que se considere de interés.

9. Declaración relativa al futuro de la Unión, Declaración 23 aneja al Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001, en: *DOCE* C 80, de 10.01.2001, pp. 85-86.

10. Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea, 31 de mayo de 2001, (A5-0168/2001), en: <http://www.europarl.eu.int>

11. Soy consciente de las reservas que algunos tienen en aplicar los términos constituyente o constitucional a la reforma europea, toda vez que hasta ahora doctrinalmente la Constitución y el constitucionalismo suelen examinarse desde el punto de vista de la teoría del Estado. De todas maneras, comienza a surgir el llamado constitucionalismo transnacional, aplicable al proceso de construcción de una organización política supranacional en Europa a lo largo del último decenio. Véase al respecto, Renaud DEHOUSSE, "Nacimiento de un constitucionalismo transnacional", *Foro Internacional*, nº 2, abril-junio 2002, pp. 281-292.

La primera de las cuestiones, un reparto de competencias que respete el principio de subsidiariedad, sugiere una explicitación del modelo federal de la Unión, hasta hoy implícito. Sobre todo, responde a una demanda de los *länder* alemanes, para quienes un catálogo de competencias facilitaría la clarificación interna de competencias entre el Estado alemán y ellos mismos en relación a la concepción y aplicación de las políticas comunitarias. La elaboración de un catálogo que recoja la distribución de competencias abre la puerta a la participación política directa de las regiones con competencias propias en el funcionamiento de la Unión.

La inclusión de la Carta de Derechos en los Tratados se veía desde el momento de su redacción como un germen de constitucionalización del sistema. A pesar de que el Consejo Europeo en Niza desechó su inclusión en los Tratados y sus efectos jurídicos directos, pocos dudaban de que se trataba de una cuestión de tiempo. Tal inclusión tiene una importancia política de primera fila, dado que en nuestros días la idea de democracia supone la limitación del poder de los gobernantes por el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos. En definitiva, se trata de una fuente de legitimidad para el conjunto del sistema político europeo.

La introducción de los Parlamentos nacionales en la arquitectura institucional de la Unión es una cuestión introducida por Francia, que refleja la inquietud de algunos Parlamentos nacionales, como la Asamblea Nacional Francesa, de verse despojados progresivamente de competencias si resultan apartados del funcionamiento institucional de la Unión Europea. Finalmente, no se duda que la simplificación de los Tratados ayudará mucho a la hora de que el ciudadano pueda conocer y comprender mejor la naturaleza y el funcionamiento de la Unión, cuestión de primera importancia y que se revela como imperiosa tras el “no” irlandés a la ratificación del Tratado de Niza el 7 de junio de 2001.

La reflexión sobre el futuro de Europa va más allá de estas cuestiones concretas y debe enfocarse desde una doble perspectiva. Primero, sobre los fines de la construcción europea, es decir, para qué la construcción europea, qué se quiere hacer en común y siguiendo qué principios, qué objetivos, qué ideales. Segundo, el sistema político, de relaciones, de instituciones, de medios, que se considera necesario para llevar a cabo la tarea que se ha fijado en primer lugar. En esto consiste la reflexión abierta sobre el futuro de Europa a la que llama la Declaración 23 y que no es otra que una reflexión sobre la «constitución», en sentido material, de esta realidad política no identificada.

La agenda altamente política de esta Declaración abre un proceso constituyente que dota a la actual etapa de la construcción europea de un método único e inédito, el de un debate abierto a la sociedad civil, donde democracia, legitimidad y transparencia son los objetivos del debate. En este sentido, es una novedad que en el proceso de construcción europea se aborde abiertamente la cuestión del reparto de poder entre la Unión y los Estados, y la legitimación del sistema a través de la incorporación de los derechos fundamentales como núcleo del mismo.

4. La primera concreción audaz del nuevo debate: la Declaración de Laeken.

La primera concreción del nuevo debate se produce en la Declaración de Laeken, que presenta gran relevancia, porque, por un lado, utiliza un nuevo lenguaje, expresión de una nueva filosofía y, por otro hace una interpretación maximalista de la Declaración 23 en tono federalista, aunque no se diga, en forma de preguntas comunes. A pesar de que es pronto para poder ver la trascendencia de esta Declaración en el proceso de integración europea, la doctrina empieza a

valorarla muy positivamente, toda vez que supone que del debate ya comienzan a surgir resultados que se transforman en interrogantes comunes para todos.

La Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo de Laeken, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001, abre la segunda etapa de la preparación de la reforma prevista por la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza para 2004, que sigue a la primera del debate abierto a toda la sociedad¹². Programada entonces por la Declaración 23, la Declaración de Laeken diseña la segunda etapa del proceso constituyente, la del debate estructurado que ha de servir de preparación a la Conferencia Intergubernamental de 2004.

La Declaración de Laeken consta de tres partes bien diferenciadas: una primera que sirve de contextualización, es decir, recuerda cuál es hoy la realidad de la Unión Europea y cuáles son los retos ante los que se encuentra y a los cuales ha de dar respuesta la reforma. En segundo lugar, reflexiona sobre el contenido material sobre el que debe versar la reforma por medio de unas sesenta y cinco preguntas, que son las que han surgido del debate en común de la primera fase. Por último, la Declaración establece el procedimiento que debe seguir esta segunda etapa de la reforma, una Convención.

Se parte de la constatación de que desde las Comunidades Europeas sectoriales originales se ha producido una mutación de naturaleza, hoy predominantemente política, y que por eso, el método comunitario que guió la integración en los primeros tiempos debe ser sustituido por otro adecuado a la nueva empresa: “Así pues, la Unión Europea se ha realizado de forma progresiva. Al principio se trataba ante todo de una cooperación económica y técnica. Hace veinte años se reforzó considerablemente la legitimidad democrática, que hasta la fecha había residido exclusivamente en el Consejo, mediante la elección directa del Parlamento Europeo. Durante los últimos diez años se ha construido el armazón de una unión política (...). La Unión Europea es un éxito”.

La Unión hoy se encuentra con tres retos que a la vez son oportunidades y que le colocan en una encrucijada. En primer lugar, la inminente ampliación a diez nuevos Estados en 2004 que permite hablar de la unificación pacífica de Europa. En segundo lugar se percibe que la clave del éxito del proyecto europeo pasa por acercar la Unión a sus ciudadanos, modificando el funcionamiento institucional para que éstas sean más transparentes, eficientes y sujetas a mayores controles democráticos. A la vez es una prioridad dar respuesta a las expectativas del ciudadano con la actuación de la Unión en aquellos campos que consideran necesarios.

En tercer y último lugar, la Unión se encuentra con el reto de convertirse en líder en la sociedad internacional de la globalización. Esta se convierte en una estructura de oportunidad para el desarrollo de la Unión Europea, actor civil de las Relaciones Internacionales y constituye una alternativa a la misma desde sus valores y modelo social. Europa así debe dotarse de los medios que le permitan hacer frente a sus responsabilidades en este nuevo contexto y combatir los riesgos del nuevo entorno internacional puestos de manifiesto por el 11 de septiembre.

El contenido de la Declaración permite referirse a numerosos avances en la vocación federal implícita de la Unión, pero contando todavía con algunos límites intergubernamentales derivados del carácter incompleto de la mutación de una Comunidad Europea de naturaleza

12. *Declaración de Laeken*, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>

económica a una de naturaleza política. En todo caso, la mención expresa al federalismo no aparece por ningún lado en la Declaración por, al parecer, el veto de algunos países: Gran Bretaña, España y alguno de los nórdicos. Esto no impide que no esté presente el modelo federal implícitamente, impulsado por el gobierno belga, que por ostentar la Presidencia semestral, es el que prepara la citada Declaración.

En relación a la agenda del proceso constituyente, la Declaración establece el contenido sobre el que debe versar el trabajo del debate estructurado y opta por un contenido amplio. En efecto, recoge expresamente el análisis de las «conclusiones del debate público», considerando además específicamente los puntos de la Declaración 23, a los que se añade el estudio de una reforma institucional en profundidad, incluso alterando los tradicionales equilibrios interinstitucionales. En todo caso, el objetivo principal es una definición más nítida de los poderes y funciones de las instituciones. Esta cuestión junto con la elaboración del catálogo de competencias hablan de la explicitación del vínculo federal hoy implícito en la Unión Europea.

Al referirse a la necesaria simplificación de los Tratados e instrumentos jurídicos comunitarios, se hace referencia específicamente a la posibilidad de reorganizarlos, dividiéndolos en una parte rígida y otra flexible e incluyendo la Carta de Derechos. Se añade, además, la posibilidad de que tal reorganización sea un primer paso en la adopción de una Constitución, cuya naturaleza y contenidos básicos se encarga que se estudien.

Desde que Fischer planteara en la primavera del 2000 la necesidad de dotar a la Unión Europea de una Constitución, el Parlamento Europeo, la Comisión, numerosos políticos, académicos y organizaciones de la sociedad civil han apostado por ella. Es llamativo como aún la palabra prohibida en la construcción europea es federalismo o federación que muchos gobiernos rechazan de plano y, sin embargo, la idea de una Constitución está logrando hacerse paso a pesar de que es mucho más, ya que no hay nada más federal que una Constitución. Podrá haber federación sin Constitución pero no se nos ocurre como puede haber Constitución en la construcción europea sin al menos alguna forma de federación¹³.

El método de Convención ha sido finalmente la opción elegida por el Consejo Europeo en Laeken para la preparación de la Conferencia Intergubernamental, que de alguna forma es un método federal, ya que pone en pie de igualdad a las distintas legitimidades presentes en la construcción europea. Durante 2001 se produjo la insistencia generalizada por parte del Parlamento europeo y de los sectores europeístas en que se volviera a aplicar el método de la Convención, que tan buenos resultados había dado en la redacción de la Carta de Derechos de la Unión Europea¹⁴. Este sistema de Convención recuerda a uno de los métodos rechazados en el origen del proceso en el Congreso de la Haya de 1948 el llamado método constitucional frente al de los funcionalistas¹⁵. En aquel momento su aplicación era prematura pero en nuestros días el cambio de condiciones objetivas hace posible llevarlo a cabo.

13. Esto es así al menos desde nuestro punto de vista, dado que a conceptos como constitución o federación las distintas culturas políticas y jurídicas de los Estados miembros les otorgan significados diferentes.

14. Véase al respecto la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza, 31 de mayo de 2001, op. cit.

15. Paul Reynaud, federalista convencido, propuso en La Haya la elección por sufragio universal, a razón de un diputado por millón de habitantes, de una Asamblea Constituyente de Europa que causó un gran revuelo. Finalmente el apoyo que tal iniciativa recibió fue mínimo al considerarse prematura e irrealizable. Véase al respecto, Dusan SIDJANSKI, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 24.

Con el método de Convención se inicia la superación del método diplomático de reforma, toda vez que, por primera vez en la historia europea, se encarga la preparación de una Conferencia Intergubernamental a un órgano democrático que cuenta con la doble legitimidad, nacional y europea, propia de la Unión Europea. Se inaugura, posiblemente, el método federal superando el método comunitario e incluso apartando el intergubernamental hasta para la reforma.

Una de las principales aportaciones de la Declaración de Laeken es la formalización del foro abierto de la sociedad civil, tras los buenos resultados de su participación informal en la elaboración de la Carta, lo que redundará en una Europa más abierta y democrática. Como valoración de conjunto, Laeken es un hito importante en la construcción europea, donde se reflejan cuestiones constitucionales novedosas para ésta, refleja la voluntad de profundizar, y permite que se avance decisivamente en la senda de la Constitución y la Federación Europea.

5. Razones del cambio cualitativo del debate.

Con el Tratado de Niza se cierra la fase del modelo de la Unión, que nace en el Consejo Europeo de Maastricht, y se inicia una nueva etapa, el proceso constituyente, hacia un Tratado de naturaleza constitucional a partir de la Declaración de Laeken. En este marco político se enlaza el final de una etapa con el inicio de otra y se establece una relación necesaria entre ambas. Con ello finaliza la fase de la profundización en el modelo de la Unión mediante reformas de mínimos y se inicia otra, la del proceso constituyente, de reforma de los fundamentos políticos y jurídicos del sistema a través de un debate global y nuclear, sobre las relaciones de poder en que se apoya, afectando a la misma raíz de la construcción europea¹⁶.

Teniendo en cuenta todo lo que hemos considerado anteriormente ¿cómo es posible un cambio tan profundo en tan poco tiempo? Hace unos meses, sintetiqué las razones estructurales que explican el porqué de la necesidad del debate constitucional y, por tanto, la razón de ser de la adopción de Declaraciones como la 23 y la de Laeken, a los cuales añado una más¹⁷.

1. Agotamiento del método comunitario de los pequeños pasos e insuficiencia del sistema institucional: El modelo de la Unión Europea construido según el método de los pequeños pasos, presenta disfunciones y limitaciones derivadas de su agotamiento y la necesidad de ser reformado. Nos referimos tanto al sistema institucional en su conjunto como al funcionamiento concreto de algunas de las instituciones, concebidos para una Comunidad sectorial de seis Estados miembros y no adecuados para una Unión política de veintisiete Estados¹⁸. A causa del éxito de la cada vez mayor integración europea, el método comunitario diseñado por los Tratados ha resultado sobrepasado. Hoy la Unión se compone de un conjunto de relaciones políticas horizontales y verticales que hablan más de un sistema federal multinivel que de la organización internacional sectorial que era la Comunidad Europea. En el reconocimiento de esta nueva realidad se enmarcan iniciativas paralelas al debate constitucional, como el debate lanzado por la

16. Véase Francisco ALDECOA LUZARRAGA, «El Tratado de Niza», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 25, 2001, pp. 11-54.

17. Véase Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea... Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, op. cit., pp. 431-437.

18. Respecto a la insuficiencia del sistema institucional y la necesidad de su reforma en profundidad, véanse: J-V. LOUIS, «La réforme des institutions de l'Union européenne. Schéma pour une réflexion», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 443, décembre 2000, pp. 681-685; J-L. QUERMONNE, «Observations sur la réforme des institutions», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 443, décembre 2000, pp. 686-689.

Comisión Europea con su Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea con el objetivo de reforzar la democracia de esa nueva realidad¹⁹.

2. Inadecuación del método diplomático de reforma: Más específicamente el método de reforma por medio de una Conferencia Intergubernamental que requiere el consenso de todos los Estados miembros ya no es adecuado a la nueva situación. Según el Parlamento Europeo, este sistema sólo permite acuerdos sobre el mínimo común denominador. En los últimos dieciséis años hemos asistido a cinco reformas de los Tratados, cada vez de menor alcance y que resulta costoso ratificar. Paralelamente se produce una aceleración de las reformas de manera que los nuevos Tratados tienen, cada vez un menor periodo de vigencia y están obsoletos nada más entrar en vigor.

Baste recordar que el Tratado de Amsterdam, que gozó de la ratificación más pacífica de los últimos años, entraba en vigor el 1 de mayo de 1999 y, mes y medio después, el Consejo Europeo de Colonia convocaba una nueva Conferencia Intergubernamental de reforma de los Tratados. Si como está previsto, el Tratado de Niza entra en vigor el 1 de enero de 2003, el Tratado de Amsterdam habrá tenido una vigencia de tres años y medio. Si, como se piensa, la reforma en curso se aprueba en diciembre de 2003 y entra en vigor en 2005, el Tratado de Niza sólo habrá estado en vigor durante dos años.

3. La inminencia de la ampliación: La ampliación actúa como elemento de aceleración de una nueva mutación, ya que en el futuro inmediato contaremos con una Unión del doble de Estados miembros y en permanente proceso de ampliación. Un desafío de tal magnitud como la ampliación de 2004 no puede llevarse a cabo sin una profundización paralela de gran amplitud como es diseñar un nuevo orden político para Europa. La Europa de los Veinticinco de 2004 requiere un cambio cualitativo en el sistema institucional y sus políticas, ya que tanto el número de candidatos como su heterogeneidad y las diferencias entre los Estados miembros ponen a la construcción europea ante el dilema de optar entre una mayor profundización o la dilución de lo conseguido.

En este estadio de la integración europea nos encontramos con la diferente naturaleza de la empresa: antes, la Comunidad Europea perseguía la integración sectorial, hoy la tarea a realizar es la unificación pacífica de Europa, a través de la soberanía compartida tanto en la baja política como en la alta. Ni los medios ni las instituciones pueden ser los mismos. Por otra parte, la inminencia de la ampliación obliga a tomar decisiones políticas ya; a tratar de diseñar las bases del nuevo sistema cuanto antes, sin nuevos aplazamientos, ya que será más difícil hacerlo después, cuando se cuente con más miembros y más heterogéneos.

4. La sociedad internacional de la globalización de nuestros días con sus posibilidades y sus riesgos: La Unión Europea se enfrenta a un horizonte internacional radicalmente distinto del de la última década: el que dibuja los retos y riesgos de la sociedad internacional de la globalización, puestos de manifiesto por el 11 de septiembre. La Unión ha de contar con un modo de gobierno que le permita ya no sólo gozar de una importante presencia en el mundo sino también de afrontar sus responsabilidades en la escena internacional y reforzar su modelo como alternativa a la sociedad internacional de la globalización.

La escalada del terrorismo internacional tras el 11 de septiembre tiene un considerable efecto acelerador de la profundización en el modelo federal, tal y como reconocen los Jefes de Estado y de Gobierno en la Declaración de Laeken. Paralelamente se ha manifestado en la

19. Libro Blanco de la Comisión Europea sobre Gobernanza Europea, presentado el 25/07/2001 (COM (2001) 0428 final).

voluntad de los quince por mejorar la base, medios e instrumentos de la Política Exterior Común y, sobre todo, en la lucha contra el terrorismo a través de la actuación conjunta. Esta manifestación de las nuevas amenazas del siglo XXI actúa, de alguna manera, de catalizador en el proceso de adopción de la Constitución Europea.

5. Consecución de la Unión Económica y Monetaria y su efecto federalizador: El euro cierra una etapa más de la construcción europea, y como en el caso de su predecesor, el Mercado Interior, crea las condiciones materiales que hacen posible y demandan una profundización política de envergadura. La Unión Monetaria requiere una mayor coordinación de políticas y una mayor profundización política, y en su caso, la creación de un Gobierno Económico Europeo, para optimizar sus resultados.

El éxito del euro en circulación y el apoyo contundente de la sociedad civil a su puesta en marcha es, en gran parte, consecuencia del apoyo al proceso no sólo económico sino también político de construcción europea, ya que la moneda es la primera expresión del modelo federal que empieza a exigir un método federal. Por ello se dice del euro que encierra en sí mismo un efecto federalizador futuro: como consecuencia del efecto engranaje de las sucesivas etapas de la construcción europea, la consecución de la Unión Económica y Monetaria demanda nuevos objetivos y exige «más Europa».

6. Problema de la «legitimidad política» a los ojos de los ciudadanos: No existe déficit democrático en el estado actual de la construcción europea, se trata más bien de «déficit de información», una dificultad para dar a conocer a los ciudadanos el contenido de la empresa europea y explicar nítidamente su funcionamiento institucional. Las instituciones europeas y los gobiernos al día de hoy son plenamente conscientes de que es imprescindible para la supervivencia de la construcción europea acercarla a sus ciudadanos y lograr que éstos se identifiquen con ella y la respalden.

Es necesario superar el enfoque tradicional según el cual lo comunitario era sólo asunto de gobiernos y técnicos en el estadio actual en que, además de desempeñar una actividad política general, la Unión camina con decisión hacia un modelo federal. A esta demanda de conectar con las preocupaciones de los ciudadanos responde el método elegido por la Declaración 23, la de un debate abierto a toda la ciudadanía europea, así como el objetivo concreto de simplificar los Tratados, a fin de que puedan ser comprensibles para todos los ciudadanos. En este sentido, la reivindicación fundamental de las asociaciones de la sociedad civil está en conseguir más Europa sobre la base de más legitimidad política, esto es, un método federal, en la medida en que se comienza desde abajo, la sociedad civil, ciudades, regiones, Estados y Parlamento Europeo.

Sin embargo, a esos factores propios de la construcción europea hoy sumaría algunos contingentes o sobrevenidos a lo largo de los últimos meses, que parece que también están condicionando los resultados del debate.

1. El distanciamiento con Estados Unidos tras el 11 de Septiembre, como consecuencia de la militarización de su política exterior; enfoque que no es compartido por la mayor parte de los europeos. Además, el alejamiento en las posturas se debe también a la diferencia de valores, intereses y visión del mundo de ambos bloques regionales, cada vez más evidentes. El distanciamiento de Estados Unidos requiere más Europa y, a la vez, es una oportunidad para desarrollar una política internacional autónoma.

2. La renovación en la reciente Cumbre de Bruselas de 25 y 26 de octubre de la alianza francoalemana, decisiva para adoptar las decisiones financieras que hacen posible la ampliación a diez nuevos Estados en enero de 2004. El Presidente Chirac manifestaba el acuerdo bilateral para que esa alianza lidere igualmente el proceso de profundización, lo que va a incidir en que llegue a buen puerto el Tratado constitucional.

3. Como consecuencia de lo anterior, en la misma Cumbre se producía un enfrentamiento entre Chirac y Blair, que ha desembocado en un enfriamiento de las relaciones bilaterales. Tal conflicto también puede tener un efecto inesperado en la adopción del futuro Tratado constitucional: la adopción de las dos velocidades constitucionales con la virtud de no cambiar el rumbo del proyecto, ni retrasarlo.

Todos estos factores están en el origen de la adopción de la Declaración 23 y exigen no sólo adaptar la Unión Europea a las nuevas circunstancias, sino, como en el caso de la Comunidad Europea de mitad de los ochenta, redefinir el modelo constitucional o de base del sistema de integración europeo y todo ello con un límite, el respeto del acervo, de lo ya avanzado. En estos momentos el desafío reside en consensuar un modelo de integración política europea que sea capaz, a la vez, de recoger y preservar la experiencia y los avances anteriores y de inventar unas bases nuevas que permitan a la Unión Europea, que es, cada vez más, Europa, dar respuesta a las necesidades que se le plantean.

6. La novedad del método de la Convención.

La Declaración de Laeken, respondiendo a la presión política y social, encarga a una Convención la preparación de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental prevista para el 2004²⁰. Previamente han existido dos Convenciones en la historia de la construcción europea: la más conocida, de similar composición, que redactó la Carta de Derechos de la Unión Europea a lo largo de 2000. Sin embargo, en 1991 también se reunió en Roma un órgano que reunía a parlamentarios nacionales con miembros del Parlamento Europeo con el fin de contribuir a los trabajos de las Conferencias Intergubernamentales que negociaban el Tratado de Maastricht y que puede recordar de alguna manera a ésta, por ser la primera vez que electos nacionales y europeos participan en la preparación de una reforma²¹.

La Declaración de Laeken regula la composición de la Convención, con un total nominal de 105 miembros, a los que se añaden los suplentes. Refleja las dos legitimidades presentes en la construcción europea: la nacional y la de las instituciones comunes. Por parte de las instituciones comunes, la Convención Europea incluye a dieciséis representantes del Parlamento Europeo y a dos de la Comisión. Por parte de cada uno de los Estados miembros y candidatos, se ha enviado a dos representantes del Parlamento nacional y uno del Jefe de Estado o de Gobierno. La Convención trabaja en una lógica post-ampliación, toda vez que prevé la participación en las deliberaciones de los Estados candidatos, con igual representación que los Estados miembros, con la única excepción de que no podrán impedir el consenso.

20. La Declaración 23 aneja al tratado de Niza programa la reforma de los Tratados por medio de Conferencia Intergubernamental para 2004. Sin embargo, al día de hoy se ha decidido que la Conferencia Intergubernamental se celebre a lo largo del segundo semestre de 2003 y el nuevo Tratado se concluya en el Consejo Europeo de Roma en diciembre de 2003.

21. EUROPEUM, *Method of the Convention on the Future of Europe*, European Policy Forum, 2002, en: <http://www.euractiv.com>

El mismo Consejo Europeo procedió al nombramiento de su Presidente, el ex-Presidente francés Giscard d'Estaing, y dos vicepresidentes, los ex-Primeros Ministros Dehaene y Amato²². Estos nombramientos han sido más que controvertidos, tanto por las personalidades elegidas como porque lo habitual en toda Asamblea es que ella misma designe de entre sus miembros a sus dirigentes, como ocurrió en el caso de la Convención que redactó la Carta de Derechos Fundamentales, sin admitir la intromisión de poderes ajenos a ella. A pesar de que Giscard, inicialmente, no agradara a las posturas más federalistas, hoy, por el contrario, se tienen esperanzas fundadas en que luchará por el éxito de la Convención y parece comprometido con el objetivo de redacción de una Constitución, con deseos de “pasar a la Historia”²³.

Junto al Presidente y Vicepresidentes se contempla un *Presidium* de nueve miembros que dirija los trabajos de la Convención, donde están representadas las Presidencias del Consejo de la Unión Europea así como los Parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo y la Comisión²⁴. La Declaración además reserva el papel de observadores a representantes del Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y al Defensor del Pueblo. Otra de las novedades de este método de construcción constitucional es la participación del Foro de la Sociedad Civil en los trabajos de la Convención, a través de la información regular de los trabajos de la Convención y su contribución a los debates. Supone un reconocimiento a la importancia de la sociedad civil en la vida política, lo que unido a las contribuciones en abierto de los ciudadanos a través de Internet, se ha revelado una fórmula muy fructífera de democracia participativa en el debate.

El mandato que recibe la Convención en la Declaración de Laeken es estudiar las distintas cuestiones planteadas y llegar a “un documento final que podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieren recibido, bien recomendaciones en caso de consenso”. En todo caso, la Conferencia Intergubernamental es la que tiene la última voz y adoptará la decisión final. Por tanto, el mandato de la Convención consistiría sólo en actuar como grupo de reflexión en la preparación de la Conferencia Intergubernamental. Parece que, debido a que el propio texto, líneas antes, no se plantea que la simplificación de los Tratados deberá conducir a la redacción de una Constitución. Se pregunta “¿cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, cuáles los valores que la Unión profesa?” En todo caso a mayor abundamiento y para que no existan dudas, el epígrafe se titula “el camino de una Constitución para los ciudadanos europeos”.

Resulta meridianamente claro que la única posibilidad con que cuenta la Convención de ser tenida en cuenta en la posterior Conferencia Intergubernamental es ser capaz de consensuar

22. Giscard fue nombrado a propuesta del Presidente francés y aprobado por consenso, lo que hace preguntarse si no habrá una especie de turno tácito entre Francia y Alemania, los dos grandes, para presidir las Convenciones, aunque Herzog, Presidente de la Convención que redactó la Carta, fuera nombrado por el propio órgano.

23. En este sentido, resulta llamativo que Giscard en una entrevista concedida al diario Le Monde el 10 de enero de 2002 se comparara explícitamente con el General Washington, quien presidiera la Convención de Filadelfia de constitución de los Estados Unidos de América. Precisamente, es cosa habitual entre artículos de opinión e incluso, análisis científicos, establecer paralelismos con la Convención constituyente de Filadelfia, situaciones que, a nuestro juicio, no son en absoluto comparables.

24. La Declaración de Laeken prevé la constitución de una Secretaría de la Convención para asistir al *Presidium* en los trabajos técnicos y de redacción jurídica. Aunque no se recoge en la misma Declaración el nombramiento de su secretario, a nuestro juicio, éste presenta gran relevancia política y sólo puede haber sido pactado al más alto nivel. Se ha elegido para tal puesto a Sir John Kerr, antiguo Representante Permanente del Reino Unido y miembro eminente del Foreign Office. Su nombramiento incita a pensar que puede resultar una baza política importante a favor del Reino Unido para incidir en la negociación del documento final.

un único texto jurídico. Dada su legitimidad, parece que ocurriría lo mismo que sucedió con la Carta de Derechos, que los Jefes de Estado y de Gobierno no tendrían más remedio que tomarla o dejarla, sin posibilidad de debatir sus contenidos.

El método de Convención presenta tres innovaciones respecto al método tradicional de una Conferencia Intergubernamental de diplomáticos de los Estados miembros, en relación a su composición, a su naturaleza y a su método de trabajo. La Convención cuenta con una participación más amplia y plural: reúne en su seno a representantes de las instituciones europeas y de los Estados miembros presentes y futuros, además de representantes de la sociedad civil y de las regiones y colectividades locales.

Esta composición, sin duda, refleja el cambio de naturaleza, -la mutación-, que ha sufrido la construcción europea: se pasa de una organización internacional de tipo económico a una organización política multinivel, que afecta directamente en su vida cotidiana a los ciudadanos y cuya reforma, por tanto, no puede ser negociada sino por sus representantes directos.

El método de trabajo de la reforma ha evolucionado desde las negociaciones diplomáticas que habían de alcanzar la unanimidad de todos los Estados miembros a la Convención que adoptará por consenso una propuesta de Tratado constitucional, en principio sin votar. La diferencia entre unanimidad y consenso resulta muy relevante cuando lo que está en juego es la elaboración de un nuevo marco político de convivencia. La Convención presenta la indudable virtud de iniciar nuevos caminos para superar estos enfrentamientos clásicos y explorar los puntos en común para ver si es capaz de llegar a consensuar un proyecto global común.

7. Un híbrido entre Conferencia Intergubernamental y Parlamento constituyente: la Convención Europea.

¿Cómo se puede calificar tras ocho meses de funcionamiento la Convención Europea, de Conferencia Intergubernamental disimulada o de Parlamento constituyente camuflado? Al día de hoy parece que su naturaleza es más bien híbrida, con elementos de Parlamento, en cuanto que representa dos legitimidades reflejo de la soberanía compartida europea, y con características de Conferencia Intergubernamental, en la medida en que en ella participan miembros de los Gobiernos directamente, que son los actores de una Conferencia Intergubernamental.

En el discurso de apertura de los trabajos de la Convención Europea, el 28 de febrero de 2002, el Presidente Giscard definía la Convención como “un grupo de mujeres y de hombres reunidos con el único fin de elaborar un proyecto común”, señalando que no es ni una Conferencia Intergubernamental ni un Parlamento²⁵. Considera que el objetivo es lograr un “espíritu de la Convención”, cuya misión resume en “mirar al exterior, para escuchar. Mirar al interior, para proponer”. Sólo en la medida en que tal espíritu se logre, será posible alcanzar el consenso, la “puerta hacia una Constitución para Europa”.

La adopción, por parte de la Convención de normas sobre sus métodos de trabajo ha arrojado importantes modificaciones al diseño inicial de la misma por la Declaración de Laeken,

25. Discurso de introducción de Valéry Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención Europea, 28 de febrero de 2002, SN 1565/02, en: <http://www.european-convention.eu.int>.

fruto de las peticiones y contribuciones de los “convencionales”, especialmente de los representantes del Parlamento Europeo²⁶. Así los países candidatos obtuvieron la posibilidad de contar con un representante en el *Presidium* en calidad de “miembro invitado” y se clarificó la cuestión de los suplentes, lo que ha modificado de hecho la composición de la Convención, que cuenta efectivamente con unos 230 miembros²⁷. Siguiendo el ejemplo de la Convención de la Carta, la Convención Europea ha ido más allá de la restricción de Laeken (“*los miembros de la Convención sólo podrán ser sustituidos por los suplentes en caso de ausencia*”) y ha permitido la participación de los suplentes, incluso en el uso de la palabra y su inclusión en los grupos de trabajo, en condiciones prácticamente iguales a las de los titulares.

Es importante resaltar que los “convencionales” son, generalmente, políticos de primer rango en sus países o en la escena política europea, lo que da una idea de las expectativas levantadas por la Convención desde sus inicios. Entre ellos fueron nombrados varios Ministros en ejercicio como el británico Peter Hain, el francés Pierre Moscovici, el belga Louis Michel o el italiano Fini, nombrados por su Jefe de Gobierno como sus representantes.

También se encuentran entre las filas de la Convención políticos europeos de larga trayectoria y amplio conocimiento del funcionamiento europeo como el Presidente Giscard y los Vicepresidentes Dehaene y Amato, el luxemburgués Jacques Santer ex-Presidente de la Comisión, el ex-Presidente del Parlamento Europeo Klaus Hänsch, el irlandés MacSharry, ex-comisario que abordó la reforma agrícola que lleva su nombre, el danés Henning Christophersen, que además de ser varias veces Ministro en su país, fue Vicepresidente de la Comisión Europea o los comisarios Barnier y Vitorino.

Destacan igualmente las fuertes personalidades de los parlamentarios europeos Brok, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores, Lamassoure, antiguo Ministro francés para Asuntos Europeos, el español Méndez de Vigo, ponente de las últimas resoluciones del Parlamento Europeo sobre cuestiones constitucionales, o Duff, Presidente del Grupo de los Demócratas y Reformistas.

El Presidente Giscard agrupaba a los convencionales en tres corrientes de opinión o tres percepciones diferentes como consecuencia del modo de designación así como de los métodos de trabajo²⁸. En primer lugar, destaca la corriente “bruselense” conformada por los representantes de las instituciones comunes, Parlamento y Comisión, asentados en Bruselas, que tienen un profundo conocimiento del sistema y, mayoritariamente, se preocupan por la cuestión de la reforma institucional.

En segundo lugar, se encuentran los representantes de los Parlamentos nacionales que son mayoría y muy heterogéneos. Algunos carecen de experiencia europea y, por su variada procedencia ha sido difícil integrarlos en los métodos de trabajo de la Convención. Por último, en el caso de los representantes de los Gobiernos se puede producir una ambigüedad derivada de

26. Jaume DUCH i GUILLOT, “El funcionamiento de la Convención Europea”, Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tenerife, 19 de septiembre de 2002, pendiente de publicación.

27. Algunos miembros de la Convención han llamado la atención sobre la poca representatividad del euroescpticismo en la Convención, causado principalmente porque, en la mayor parte de los Estados miembros, no son corrientes reflejadas ni por el partido en el gobierno ni en el partido mayoritario de la oposición, que son los que han ido a la Convención.

28. Valéry GISCARD D’ESTAIGN, “Las últimas noticias sobre la Convención Europea”, *El País*, 22 de julio de 2002.

no saber si hablan en nombre propio –como debe de hacer un “convencional”- o en nombre del Gobierno que representan. Este grupo garantiza, desde luego, la nada desdeñable interconexión entre Convención y Estados miembros que permite no llegar a propuestas inasumibles que no vayan a ser aceptadas por la Conferencia Intergubernamental, quien ha de dar el visto bueno al texto adoptado por la Convención.

Paralelamente, y a medida que avanzan los trabajos de la Convención, puede pensarse que se ha producido una revalorización por parte de los gobiernos de la importancia de lo que está en juego. Por esta razón, parece que se impone una tendencia a incluir en ella a personas fuertes del gobierno, como es el caso del nombramiento de Ana de Palacio, miembro del *Presidium*, como Ministra de Asuntos Exteriores de España o la incorporación de Joschka Fischer, Ministro de Exteriores alemán, como representante de su gobierno²⁹. Cabe preguntarse si esta tendencia puede agudizarse y sentar en las filas de la Convención a una Conferencia Intergubernamental anticipada³⁰.

Desde otro punto de vista, se constata la formación en el interior de la Convención de grupos políticos en torno a los tres grandes partidos transeuropeos, populares, socialistas y demócratas y reformistas, con una cierta organización y coherencia y presentando, en algunos casos, contribuciones políticas consensuadas³¹. La Convención no va a parecerse a un Parlamento por el hecho de que tales grupos no se dividen en mayoritarios y minoritarios y no se va a votar sino a tratar de buscar consensos. No obstante, el papel de los grupos políticos se revela clave a la hora de buscar y negociar el consenso sobre un texto final.

Los trabajos de la Convención se han dividido en tres fases bien diferenciadas. La primera de ellas de escucha o de audiencias, se ha desarrollado entre marzo y junio con el objetivo de establecer las cuestiones que la Convención debe examinar, a través de los debates entre los miembros de la Convención y de la audiencia a la sociedad civil y a la Convención de los jóvenes³². De los resultados de esas sesiones plenarias se ha llegado a los primeros consensos y se ha establecido una primera aproximación a las cuestiones necesitadas de estudio para lo cual se han creado Grupos de Trabajo, que desarrollan su labor a lo largo de la segunda fase³³.

29. Con ellos nos salen cerca de la decena de miembros actuales de sus Gobiernos los que se sientan en la Convención.

30. Por otra parte, hay quien acusa al Presidente Giscard de estar presidiendo “dos Convenciones” a la vez, esto es, de estar en permanente contacto con los Jefes de Estado y de Gobierno, explorando sus inquietudes respecto a cada aspecto que debate la Convención y sirviendo de correa de transmisión entre ambos.

31. En este sentido, pueden citarse las siguientes contribuciones a la Convención de los socialistas europeos: “El proyecto europeo de los socialistas: el nuevo federalismo” (CONV 63/02) y “Propuestas esenciales de los socialistas europeos” (CONV 182/02). Los miembros de la Convención del Partido Socialista Europeo celebraron un seminario en Birmingham los días 30 y 31 de agosto de 2002, que llevó a la elaboración de su primer documento político “Prioridades para Europa”, presentado el 3 de octubre, disponible en: <http://www.europa.eu.int/futurum>. El Partido Popular Europeo, después de varias reuniones de discusión, presentaba también en octubre su propuesta de Constitución para Europa (CONV 325/02) Andrew Duff, Presidente en el Parlamento Europeo del Grupo de Demócratas y Reformistas, igualmente ha presentado como contribución de su grupo una propuesta de Constitución: “Un modelo de Constitución para una Unión federal de Europa” (CONV 234/02).

32. En esta fase se celebraron seis sesiones plenarias sobre las expectativas que los convencionales tienen de la Unión (21-22 de marzo); las misiones de la UE (15-16 de abril); la UE llevando a cabo sus misiones: eficiencia y legitimidad (23-24 de mayo); un área de libertad, seguridad y justicia y el papel de los parlamentos nacionales (6-7 de junio); audiencia a la sociedad civil (24-25 de junio) y acción exterior y audiencia a la Convención de los jóvenes (11-12 de julio).

33. Se han creado diez Grupos de Trabajo: seis el 17 de mayo, son los llamados de la primera hornada, relativos al principio de subsidiariedad, la Carta de derechos fundamentales, la personalidad jurídica de la Unión, el papel de los parlamentos nacionales, competencias complementarias y gobernanza económica. Posteriormente, el 12 y 13 de septiembre se aprobó la constitución de cuatro grupos más, la segunda hornada, encargados del estudio de la acción exterior, defensa, simplificación de los procedimientos legislativos e instrumentos y Seguridad y Justicia.

Igualmente, con objeto de realizar consultas estructuradas con el Foro de la Sociedad Civil se decidió la constitución de ocho grupos de contacto que celebran reuniones con representantes de la Convención periódicamente³⁴.

En la actualidad nos encontramos en la fase de estudio, iniciada en septiembre, durante la cual el protagonismo recae en los Grupos de Trabajo. Estos se encuentran presididos por un miembro del *Presidium* y reúnen a un máximo de treinta integrantes, sin distinciones entre miembros o suplentes. Celebran reuniones periódicas en las que examinan las distintas cuestiones incluidas en su mandato, en ocasiones escuchando a expertos sobre el tema. El pleno sigue manteniendo sesiones plenarias, donde se exponen y debaten los progresos de los distintos grupos. Por último, se concluirá con la fase de redacción.

La Convención es un híbrido de Conferencia Intergubernamental y Parlamento constituyente y, precisamente, en su carácter híbrido reside la posibilidad de su éxito. En la medida en que tiene dentro a la Conferencia Intergubernamental, ésta no se va a poder separar de lo acordado. En cuanto que se ha buscado un método de Asamblea constituyente representativa se asegura su legitimidad democrática y la posibilidad de desbloquear los debates. Por tratarse de un híbrido, es lógico pensar que su resultado va a reflejar la doble naturaleza del modelo, incluyendo elementos federalistas pero también intergubernamentales.

8. El esqueleto de Tratado de formulación federal: primeros consensos y divergencias pendientes.

La noticia que ha sorprendido a la prensa es el llamado “esqueleto” de Tratado constitucional que el 28 de octubre ha sido presentado al Pleno. El anteproyecto de Tratado, partiendo de los consensos del Grupo sobre personalidad jurídica, recoge la arquitectura del Tratado Constitucional. Esto es, contiene una estructura sin contenido, que habrá de ser rellenada con los consensos que vayan saliendo de los trabajos de los distintos Grupos y del debate final sobre la arquitectura institucional. La principal novedad es que avanza una fórmula federal. El Presidente confía en disponer de una primera versión completa durante el primer trimestre de 2003, que podrá ser negociada y reestructurada hasta alcanzar un texto consensuado para el verano siguiente.

Al día de hoy, cinco de los Grupos han finalizado sus trabajos: subsidiariedad, simplificación de los Tratados, la Carta, gobernanza económica y parlamentos nacionales. Algunos de ellos han expuesto sus conclusiones finales ante el pleno, tras cuyo debate ya se van perfilando los primeros consensos de la Convención y las primeras divisiones también. Los días 3 y 4 de octubre, tuvo lugar la primera sesión plenaria en que se debatieron los resultados del trabajo de algunos de los Grupos: personalidad jurídica y subsidiariedad. En palabras del Presidente “las recomendaciones de los Grupos constituirían los elementos de construcción que permitirían posteriormente llegar al producto final”³⁵.

Se expusieron, en primer lugar, las recomendaciones del Grupo relativo a la personalidad jurídica, adoptadas por un amplio consenso, a lo que siguió un debate general. Este arrojó

34. Los ocho grupos de contacto con la sociedad civil están divididos por su área de actuación: sector social, medio ambiente, mundo académico y círculos de reflexión, ciudadanos e instituciones, regiones y entidades locales, derechos humanos, desarrollo y cultura.

35. Informe resumido de la sesión plenaria, 3 y 4 de octubre de 2002, (CONV 331/02).

que existe un amplio consenso en la Convención a favor de una personalidad jurídica explícitamente consagrada en el nuevo Tratado. Personalidad única que sustituya a las de las organizaciones existentes en la actualidad. La fusión de las personalidades debe dar paso a la fusión de los tratados en un texto único, que podría constar de dos partes, en cuya parte fundamental se recogerían las disposiciones de naturaleza constitucional. Por último, la gran mayoría de los convencionales se pronunció a favor de la fusión de los actuales pilares, lo que no excluye que puedan mantenerse procedimientos específicos para algunas cuestiones.

Posteriormente, en la misma sesión se debatió el Informe final del Grupo subsidiariedad, presentado por su Presidente, el español Méndez de Vigo. El debate en la Convención fue, en este caso, bastante más conflictivo que el anterior, alumbrando algunos acuerdos amplios pero también profundas divergencias que han aconsejado proseguir la reflexión sobre esos aspectos. Existe consenso para tener más en cuenta el principio de subsidiariedad. Hay un acuerdo general para introducir mejoras tanto en su aplicación por parte de las instituciones europeas como en su control, mejoras que no deben obstaculizar el procedimiento legislativo. El acuerdo es general también respecto a la necesidad de que la Comisión motive mejor su propuesta legislativa con inclusión de una ficha detallada relativa a la subsidiariedad, que incluya sus consecuencias financieras y legislativas para los Estados miembros.

En relación al procedimiento de control de la aplicación del principio de subsidiariedad existe un acuerdo amplio sobre que debe tener carácter político, sin excluir un control jurisdiccional al final del procedimiento. Muchos convencionales aprueban la propuesta del Grupo de implicar a los Parlamentos nacionales en el control político previo a través de un mecanismo de alerta precoz, desarrollado en la fase de iniciativa de la Comisión, pero existen importantes divergencias en trono a los aspectos técnicos de este mecanismo.

La última semana de octubre se hacían públicas las conclusiones de los Grupos de Trabajo relativos a la Carta, los Parlamentos Nacionales y la Gobernanza Económica, que fueron presentados a la Convención a lo largo de la sesión plenaria del 28 y 29 de octubre, de cuyo informe final aún no disponemos.

El Anteproyecto de “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” está dividido en tres partes, por lo que se añade una más a la recomendación del Grupo, como hemos visto. La primera, de naturaleza constitucional, contemplaría la definición y los objetivos de la Unión, la ciudadanía de la Unión y los derechos fundamentales, una división de las competencias y los principios que guían su ejercicio, la arquitectura institucional, el presupuesto, los medios de acción exterior y las condiciones de pertenencia a la Unión. La segunda parte, de menor rango y carácter más flexible, recogería la regulación de las políticas concretas así como las cuestiones de funcionamiento institucional y de procedimiento. Por último, se incluiría una tercera parte con las disposiciones técnicas de naturaleza jurídica, relativas al ámbito de aplicación del Tratado, el procedimiento de revisión, la ratificación, etc.

Poco se puede deducir de lo sucinto de su estructura, aunque parece que tiene vocación de Constitución federal, ya que hace mención a que las políticas comunes se gestionan según una fórmula federal, e, incluso, puede pensarse que recoge el modelo de Federación de Estados-nación. Principio que se reafirma en algunas de las propuestas personales de Giscard, que habrán de ser discutidas por la Convención, como es el mayor relieve dado a la ciudadanía de la Unión, la propuesta de renombrar la Unión acorde con el nacimiento de una nueva realidad

política o la creación de un Congreso de los Pueblos de Europa. De todas maneras, lo que sí resulta claro es que tiene más de Constitución que de Tratado.

El Anteproyecto de Tratado ha suscitado dos tipos de reacciones encontradas. No parece haber sido bien acogido por parte de algunos sectores euroescépticos como los *Tories* británicos y algunos nórdicos como la Viceprimer Ministra sueca Lena Hjelm-Wallen o el parlamentario danés Bonde. Por el contrario, los federalistas ven en ella motivo de esperanza, que permite un buen “relleno” que refunde una organización federal para Europa.

A estas alturas del trabajo de la Convención, podemos preguntarnos en qué medida han cambiado los términos del debate sobre el futuro de Europa como consecuencia de la dinámica de la Convención. Puede verse cómo la tradicional tensión entre partidarios de una profundización en la línea federal e intergubernamentalistas, europeístas y euroescépticos no ha cambiado. Tensión que en algunos debates de la Convención queda ejemplarizada por Peter Hain, anterior representante del Gobierno británico, en un extremo y el hasta hace poco representante alemán, Peter Glotz en el otro³⁶.

En este momento, los debates que más disensiones despiertan entre federalistas e intergubernamentalistas hacen referencia a la arquitectura institucional y a la reforma de la política exterior común. El extremo federalista se encuentra representado por las contribuciones a la Convención del Parlamento y la Comisión Europea, coincidentes en parte, que sustancialmente demandan, por una parte, el fortalecimiento de la Comisión Europea y, especialmente de su Presidente, que debe ver reforzada su legitimidad democrática a través de su elección por el Parlamento Europeo.

Por el contrario, Blair y Chirac lanzaban una propuesta a favor de que el Consejo Europeo nombre un Presidente de la Unión Europea de entre antiguos Jefes de Estado y de Gobierno que, por un periodo de cuatro años, lidere la dirección política de la Unión. Esta iniciativa ha recibido el apoyo de cuatro de los Estados grandes, Reino Unido, Italia, Francia y España, pero ha despertado las suspicacias de todos los pequeños y medianos, por temor a verse marginados. Estos últimos, al igual que Alemania, apoyan la propuesta de reforzar al Presidente de la Comisión, que contaría, además, con legitimidad democrática directa. Es muy difícil hacer ambas propuestas compatibles entre sí.

Sin embargo, no hay duda de que el desarrollo de la Convención ha flexibilizado en algo las posturas, cuya manifestación más clara la constituía la declaración del Ministro de Exteriores británico, Jack Straw, sobre la conveniencia de dotar a la Unión Europea de una Constitución, algo impensable hace unos meses. Sin embargo, la tensión continúa como desde los inicios de la construcción europea aunque lo haga desde posturas menos extremas. Es posible que el consenso final presente una mezcla de federalismo y de intergubernamentalismo, toda vez que es otra característica de la construcción europea la de encontrar caminos intermedios que son los que permiten el avance. Desde otro punto de vista, Lamassoure solicita la redacción de dos Tratados constitucionales o a la carta, que permitan a cada Estado elegir la subscripción de

36. Hoy día ni Peter Hain ni Peter Glotz son miembros de la Convención. Tras una reestructuración del Gobierno británico, el primero ha sido sustituido por MacShane, definido por la prensa como eurófilo. Por su parte, Peter Glotz, ha resultado reemplazado por Joschka Fischer, Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania. Como ejemplo de la oposición de ambos extremos pueden examinarse las actas de la sesión plenaria de 11 de julio relativa a la acción exterior, que pueden ser consultadas en: <http://www.europarl.eu.int/europe2004>

uno u otro según se encuentre preparado para avanzar más o menos en la línea de la federación. Se trataría, en definitiva, de establecer una cooperación reforzada en el nivel constitucional³⁷.

En este momento, se vislumbra en la Convención el surgimiento de otra tensión, que tampoco es desconocida en la construcción europea: la división entre los partidarios de una Europa liberal y los que defienden una Europa social. En este sentido, en septiembre se había presentado una moción a la Convención sobre la necesidad de estudiar la inclusión de objetivos sociales en el Tratado constitucional, tanto por medio de debates en el Pleno como por la creación de un Grupo de Trabajo específico³⁸. La sesión plenaria del 3 y 4 de octubre, decidió que, dado que los Grupos Carta y Gobernanza Económica tratan ya este tema, ampliar el debate del 7 de noviembre dedicado a la Gobernanza Económica a la Europa Social y actuar a la luz de ese debate³⁹.

9. La política exterior en el debate sobre el futuro de Europa.

La cuestión del papel de Europa en el mundo está presente desde los inicios del debate sobre el futuro y la finalidad de Europa. En este sentido, Chirac sostiene que “...la Europa potencia a la que apelamos, esta Europa fuerte en la escena internacional, debe disponer de instituciones fuertes y de un mecanismo de decisión eficaz y legítimo, es decir, dejando todo su sitio al voto mayoritario y reflejando el peso relativo de los Estados miembros”⁴⁰.

Si bien la Declaración 23 no incluye en su listado de cuestiones la consideración de la reforma de los objetivos, medios e instrumentos de la Política Exterior Común, “el nuevo papel de Europa un entorno mundializado” ocupa un lugar destacado en la Declaración de Laeken. Se plantea el reforzamiento de la presencia de la Unión Europea en la sociedad internacional de la globalización con el reto de cambiar el mundo: “Europa vive en paz desde hace más de medio siglo. Junto con América del Norte y el Japón, la Unión es una de las tres regiones más prósperas de nuestro planeta. (...) ¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de guiar a numerosos países y pueblos?”.

De la responsabilidad europea ante la globalización se deriva la exigencia de la reforma de su Política Exterior Común en los aspectos en que ésta se revela insuficiente⁴¹. Teniendo en

37. Alain LAMASSOURE, *Une Constitution pour l'Europe*, The European Policy Center, 6 juin 2002, en: <http://www.theepc.be>

38. Moción presentada por D.^a Anne Van Lancker, D. Johannes Voggenhuber y D.^a Sylvia-Yvonne Kaufman junto con otros miembros de la Convención, 26 de septiembre de 2002, (CONV 300/02).

39. Informe resumido de la sesión plenaria, 3 y 4 de octubre de 2002, (CONV 331/02).

40. Jacques CHIRAC, “Nuestra Europa”, Discurso ante el Bundestag, 27 de junio de 2000, op. cit.

41. Para Toulemon las debilidades de la actual PESC derivarían de la exigencia de unanimidad en la toma de decisiones y de la falta de un órgano encargado de definir, promover y representar el interés común europeo. Véase: R. TOULEMON, “De l'Europe économique à l'Europe politique par la méthode communautaire”, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 457, avril 2002, p. 217. Por otra parte, para el Friedrich Ebert Stiftung, las insuficiencias de la PESC se solucionarían a través de la toma de decisiones por mayoría cualificada, la instauración de un Consejo especializado en Política Exterior, la mejora de la maquinaria europea de preparación y ejecución de las decisiones, la continuidad de la política y la fusión de las funciones de Alto Representante para la PESC y Comisario de Relaciones Exteriores. Véase: FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, *Making Foreign Policy More Effective*, International Policy Analysis Unit, Working Group on European Integration, Working Paper n° 12, May 2002, en: <http://www.fes.de/indexipa.html>.

cuenta los interrogantes de Laeken, el Parlamento Europeo recientemente aprobaba en mayo su contribución a la Convención Europea sobre el reparto de competencias⁴². En esta Resolución, además de pedir que se comunitaricen los pilares segundo y tercero con objeto de reforzar la legitimidad democrática y de garantizar su control parlamentario y jurisdiccional, solicita que la Política Exterior y la defensa común sean competencias propias de la Unión.

Igualmente la Eurocámara demanda una personalidad jurídica para la Unión, la creación de representaciones diplomáticas de la Unión Europea en los terceros países en los que menos de cuatro Estados miembros tengan misiones diplomáticas, con vistas a la creación gradual de una diplomacia plena de la Unión Europea⁴³. Considera que las responsabilidades del Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores las deberá asumir un único Vicepresidente de la Comisión responsable de las Relaciones Exteriores. Se deberá crear un cuerpo diplomático de la Unión Europea en el ámbito de la Comisión Europea bajo la responsabilidad del Vicepresidente de Relaciones Exteriores.

La Comisión Europea aprobó el 22 de mayo de 2002 la primera de sus contribuciones a los trabajos de la Convención. En ella considera que *“la Unión debe ejercer sus responsabilidades de potencia mundial, debe afirmarse con sus valores propios como un actor de la mundialización, portador de un modelo de desarrollo solidario y sostenible, debe conducir una política exterior abierta al diálogo entre civilizaciones, culturas y religiones, que se base sobre la cooperación con los países situados en sus fronteras y sobre la voluntad de hacer converger el norte y el sur”*⁴⁴.

Propone, al igual que el Parlamento, la fusión del cargo del Alto Representante para la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores. Este, además, recibiría la iniciativa política, la dirección de la gestión de crisis y la unicidad de la representación exterior. Es necesario otorgar a la política exterior los medios necesarios: presupuestarios, procedimientos adaptados, red de delegaciones exteriores. Con excepción de la política de defensa, la Comisión propugna que la mayoría cualificada sea el método de adopción de decisiones en la Política Exterior. En definitiva, a través de la integración del Alto Representante en la Comisión, lo que solicita es una cierta comunitarización de la política exterior.

A pesar de las demandas federalistas del Parlamento y la Comisión Europea, los trabajos de la Convención hasta el presente momento no permiten augurar que se vaya a dar respuesta a las pretensiones de comunitarización de ambas instituciones. En este campo, lógicamente, las reticencias de los Estados miembros a ceder competencias son mucho mayores que en otros casos, simbolizadas paradigmáticamente en las intervenciones del Representante del Gobierno británico Peter Hain⁴⁵. Dada la importancia de la cuestión, se ha creado un Grupo de Trabajo encargado de estudiar la reforma de la acción exterior, presidido por el Vicepresidente Dehaene. Tal Grupo aún no ha concluido sus trabajos.

42. Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002 sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (A5-0133/2002) basada en el Informe Lamassoure, en: <http://europarl.eu.int>

43. Véase al respecto Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La coordinación de la formación en materia comunitaria de los cuerpos diplomáticos de los estados miembros”, ICEI, 2002, pendiente de publicación. En él se analiza la cuestión de la diplomacia común europea.

44. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission “Un projet pour l’Union Européenne”*, 22.05.2002, COM (2002) 247 final.

45. Véase al respecto las actas de la Sesión Plenaria de 11 de julio de 2002, relativa a la acción exterior, citadas anteriormente.

Sin embargo, las conclusiones de otros grupos que han alcanzado el consenso de los convencionales repercuten para la acción exterior, como puede ser la necesidad de instaurar una única personalidad jurídica para la Unión que sustituya a las existentes, un único texto jurídico y la eliminación de la estructura de pilares. De ello pueden extraerse importantes consecuencias en relación a la representación exterior de la Unión, la capacidad de ésta para concluir Tratados internacionales o la coordinación entre los diferentes componentes de la acción exterior, comunitarios e intergubernamentales. La desaparición de los pilares, sin embargo, no tiene por qué conllevar la sumisión de todos los aspectos de política exterior a los mismos procedimientos de toma de decisiones.

El Anteproyecto de Tratado constitucional, en su parte segunda dedicada a las políticas y acciones de la Unión, presenta un capítulo B “Acción Exterior”, en el cual se incluirían todos los aspectos que conforman la política exterior de la Unión hoy día: política comercial, cooperación al desarrollo, la dimensión externa de las políticas comunitarias, la política exterior y de seguridad común, la gestión de crisis y la celebración de acuerdos internacionales. La defensa quedaría regulada en un capítulo separado. Tal estructura, a nuestro juicio, resulta decisiva para reforzar la acción exterior de la Unión, sobre todo, en su dimensión de potencia civil de la globalización. En materia de política exterior hay cierto consenso en que hay que avanzar, presentar soluciones a sus insuficiencias, pero aún no se sabe cómo.

10. Conclusiones: calendario y perspectivas de resultados del debate sobre el futuro de Europa.

El Tratado constitucional en su versión final deberá haber sido consensuado en seno de la Convención en junio de 2003, ya que se ha decidido celebrar una corta Conferencia Intergubernamental, a lo largo del segundo semestre de 2003 y aprobar un nuevo Tratado de Roma en diciembre de ese año, a fin de que pueda ser ratificado durante 2004. Previsiblemente ese Tratado podría entrar en vigor a lo largo de 2005, lo que depararía al tratado de Niza una vigencia realmente corta, de apenas dos años.

Una cuestión que se plantea en este punto es la conveniencia o no de celebrar un referéndum para su legitimación en todos los Estados miembros, lo que reforzaría su carácter constitucional. Se pide un referéndum por parte de los federalistas pero tal idea encuentra oposición por parte de las principales cancillerías que lo consideran un tratado internacional.

Desde luego, teóricamente, si se celebrara un referéndum a escala de la Unión de ratificación del Tratado constitucional, éste recibiría la legitimidad de un verdadero pacto federal. Pero presenta graves problemas: en primer lugar, tal consulta habría de hacerse por medio de una ley electoral uniforme en toda la Unión, que hoy por hoy no existe. En segundo lugar, cabe preguntarse si estarían todos los Estados miembros preparados para ello, si para algunos no sería prematuro y qué hacer en caso de referéndum negativo en algún Estado.

Los últimos días han presentado novedades que pueden resultar claves para el futuro inmediato. El eje franco-alemán, que ha resurgido con ocasión del Consejo Europeo de Bruselas de la semana pasada, se muestra determinado en alcanzar acuerdos a fin de poder presentar una posición fuerte que lidere la profundización. Como es sabido, esta alianza no gustó a los británicos, lo que ha llevado incluso a un agrio enfrentamiento entre Blair y Chirac, que culminaba en

la suspensión de la Cumbre bilateral prevista para fin de año. No se sabe hasta qué punto este conflicto puede obstaculizar el desarrollo de los trabajos de la Convención o puede resultar una oportunidad de avance en las dos velocidades en el modelo constitucional.

El debate sobre el futuro de la Unión está ganando en importancia y alcance, ya que el método de Convención funciona y ésta se está convirtiendo día a día en una verdadera Convención constitucional. Prueba de ello es que gran parte de los Estados están enviando progresivamente a la Convención a sus Ministros de Asuntos Exteriores o Europeos, siendo el último en incorporarse Fischer, el “padre” del debate federal. Este hecho puede llevar a preguntarse si se está produciendo una “diplommatización” de la Convención. Parece exagerado hablar de ese extremo pero sí resulta positiva la implicación directa de los Gobiernos en la Convención, lo que augura el éxito de su producto, ya que evitará rupturas entre Convención y Conferencia Intergubernamental. Si la Convención consigue alcanzar el consenso en buena parte de los asuntos que se están planteando, más que de profundización del modelo de la Unión hablaremos de refundación de la empresa europea.

Madrid, 4 de noviembre de 2002.

Documentos de trabajo/ Working papers
Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos:

1) *Documento de trabajo/Working paper 2002/01*

LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS, Florentino Portero.

29 de mayo de 2002

2) *Documento de trabajo/Working paper 2002/02*

SPANISH MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION REVISITED,

Charles Powell

15 June, 2002

3) *Documento de trabajo/Working paper 2002/03*

¿ES AL QAIDA UNA AMENAZA PARA EUROPA?, Juan Avilés

15 de julio de 2002

4) *Documento de trabajo/Working paper 2002/04*

SEMINARIO INTERNACIONAL: EL MUNDO UN AÑO DESPUÉS,

Stefano Silvestri, William Pfaff y Jorge Dezcallar

11 de septiembre de 2002

5) *Documento de trabajo/Working paper 2002/05*

RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES: UNA COMPLEJA AGENDA

Carlos Echeverría Jesús

30 de septiembre de 2002

6) *Documento de trabajo/Working paper 2002/06*

**POR UN REFORZAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE
SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA**

Martín Ortega Carcelén

1 de octubre de 2002

7) *Documento de trabajo/Working paper 2002/07*

**LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2002
Y EL RELANZAMIENTO DEL PROCESO DE BARCELONA**

Manuel Montobbio

2 de octubre de 2002

8) *Documento de trabajo/Working paper 2002/08*

¿PERDURARÁ LO “HISPANO” EN USA?

María Jesús Criado

28 de octubre de 2002